



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/22  
2 June 2004  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
增进和保护人权小组委员会  
第五十六届会议  
临时议程项目 4

### 经济、社会和文化权利

难民或国内流离失所者返回情况下的住房和财产归还

特别报告员保罗·塞尔吉奥·皮涅伊罗根据小组委员会  
第 2002/7 号决议提交的进展报告

## 导 言

1. 增进和保护人权小组委员会第五十五届会议第 2003/18 号决议欢迎特别报告员，保罗·塞尔吉奥·皮涅伊罗提交的关于难民和国内流离失所者返回情况下的住房和财产归还问题初步报告(E/CN.4/Sub.2/2003/11)并核准了其中所载的结论和建议。初步报告通观了运用归还作为补救办法的现实世界案例，着重阐述冲突之后的局面。这项研究报告还分析了归还的一些常见障碍，并强调归还作为一种恢复公正形式的重要意义。

2. 迄今为止，各种归还住房和财产的做法仍迥然相异，而且许多归还政策由于下列各项原因难以执行：概念上有误的战略、偏向性的政策以及得不到为完成工作所必需的内外支持的体制，在认识到这些情况下，初步报告得出结论，必须考虑国际人道主义法，确立推行归还政策的全面方针。

3. 为了提供确立这一领域有关国际标准的指导，本报告列入了一套“关于归还难民和流离失所者住房和财产的指导原则草案”(以下简称“原则草案”)<sup>1</sup>。这些原则草案符合国际人权法和国际人道主义法，旨在为各国寻求实施归还方案以及政府和非政府组织提供处置流离失所人口、冲突之后的和平建设和归还方面的指导。原则草案体现的观点是，基于人权的返回和归还方针，在实现难民和流离失所者在收回住房和财产权方面，在创立长期的稳定方面，获得公平和持久的结果。

4. 在与各类从事归还事务的机构和组织磋商下拟订的原则草案，体现了就这一领域新近的调研结果。<sup>2</sup> 在下一年期间，可望这项磋商进程得到进一步的扩大，以得益于联合国、各国政府和非政府组织等所有相关机构和机关的经验和知识，从而便利这些原则草案的发展。特别报告员尤其想提议，在 2005 年初举行一次高级别国际会议，商讨原则草案。报告建议，尽可能广泛地散发原则草案，以推动在特别报告员于 2005 年提交最后报告之前展开此项磋商。

## 一、背 景

5. 当前项目的推动力表明小组委员会与联合国各人权条约监测机构之间至关重要的协作关系。1996 年，在人权条约机构主持人第七届会议上，条约监测机构的各主席建议，各条约机构应发挥更积极的作用，提供支助、建议和合作编纂小组委

员会的研究报告。<sup>3</sup> 消除种族歧视委员会在其 1997 年第五十届会议上讨论了这一问题，决定向小组委员会提议编纂研究报告的九个专题，包括有关“归还难民或流离失所者财产的问题”。<sup>4</sup>

6. 同时，消除种族歧视委员会阐明，“由于武装冲突，成千上万的难民或流离失所者遗弃家财逃亡，因而这些财产常常被未经授权的人所占有。目前在大湖地区、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞浦路斯和其他各处都有这种情况。所有这些难民和流离失所者在返回原籍时都有权收回其在冲突期间被剥夺的财产，有权就无法归还的此类财产得到赔偿。而且，在强迫之下就此类财产所作的任何承诺或声明均应视为无效。这个问题很大，需要在国际法和人权领域现有各项国际文书的基础上进行研究。”<sup>5</sup> 在 1997 年 3 月 19 日信中，消除种族歧视委员会主席 Micheal Baton 向小组委员会第四十八届会议主席提出了上述这些专题，并要求将这些专题提交小组委员会第四十九届会议。<sup>6</sup>

7. 小组委员会第四十九届会议第 1997/5 号决议感谢消除种族歧视委员会为有益于促进委员会的工作，向小组委员会提出了未来研究的建议。此外，小组委员会第 1997/112 号决定在选择研究报告新专题时，特别关注各条约机构提议的议题。小组委员会还响应了消除种族歧视委员会提出的要求，编写工作文件并随后编写经人权委员会与经济和社会理事会授权的综合研究报告。探讨消除种族歧视委员会提议其他一些专题中的两个议题：平权行动和非公民的权利问题。

8. 人权委员会第 1999/47 号决议鼓励小组委员会继续开展有关在难民和境内流离失所者返回情况下归还住房和财产问题的研究工作。小组委员会第五十三届会议第 2001/122 号决定授权保罗·塞尔吉奥·皮涅伊罗先生编写有关归还难民或流离失所者财产问题的工作文件，提交小组委员会，以便小组委员会第五十四届会议决定，编写一份关于此专题的综合研究报告是否可行。

9. 关于归还难民或流离失所者财产的工作文件(E/CN.4/Sub.2/2002/17)就返回本人原住房的权利和归还住房和财产的作用提供了初步评论，并依照保护这项权利的国际人权和人道主义法，阐明了法律依据。工作文件还着重指出，归还住房和财产对于形成流离失所状况长期解决办法的重要意义。《联合国难民事务高级专员办事处规程》要求该组织协助各国政府促进难民通过自愿遣返或在新的国家社区内“同化”，为难民问题寻求持久解决办法。<sup>7</sup> 虽然，这三种解决方案(自愿遣返、在

庇护国内实现当地融合和在第三国重新安置)在实践上不分先后主次,但自愿遣返如果可行,是这三种备选解决办法中最理想的解决方案。<sup>8</sup> 为此,难民署承认,为了实现持久的返回,归还或拥有住房和财产权是至关重要的。

10. 为了便利继续开展这项工作,小组委员会第五十四届会议第 2002/7 号决议决定委托特别报告员,保罗·塞尔吉奥·皮涅伊罗先生,根据他的工作文件以及小组委员会第五十四届会议和人权委员会第五十八届会议上所做的评论和讨论,负责编写一份关于难民和国内流离失所者返回情况下的住房和财产归还问题的全面研究报告。委员会第五十九届会议第 2003/109 号决议核准了小组委员会的这项决定。

11. 特别报告员提交小组委员会第五十五届会议关于难民和国内流离失所者返回情况下的住房和财产归还问题初步报告(E/CN.4/Sub.2/2003/11)通观了以往有关涉及住房和财产归还问题的情况,并辩明了某些对阻碍切实执行住房和财产归还政策和方案的共同障碍。<sup>9</sup> 这些共同障碍包括第二次占有、财产毁坏、财产的损失和毁坏、无效率的体制和歧视性归还方案。

12. 初步研究报告经过认真审查后得出的核心结论认为,国际上在确定确切的标准,为拟订并落实基于国际人权法和人道主义法的国家归还政策和方案提供指导方面,仍存在着显著的差距。虽然,已确立解决归还方面各类问题的一系列国家方案和标准,但尚未合并为单一的标准。归还政策和方案往往频繁地采取迥然相异的做法来应付归还难民和流离失所者的住房和财产的巨大难题,导致了令人不满意的结果。

13. 因此,初步研究报告建议小组委员会与联合国系统各有关机构和机关、各国政府和非政府组织协作,努力综合各现行标准,制定出有关归还的权威性国际标准。本报告就这项任务展开了初次尝试,列入“归还难民和流离失所者住房和财产原则草案”供小组委员会审议。

## 二、制定归还难民和流离失所者住房和财产原则草案

14. 对于全世界几百万流离失所者,归还住房和财产是一个紧迫的关注问题。近几年来,世界上几乎没有一个地区能够避免武装冲突、侵犯人权,普遍的暴力状况以及自然和人为灾害等引发的大规模人口迁徙现象。如今,全世界大约有 1,240

万难民，<sup>10</sup> 再加上约 2,500 万内部流离失所者。<sup>11</sup> 对那些被迫背井离乡的人们，安全和有尊严地返回家园往往被视为最理想、持久且有尊严地解决流离失所状况的办法。

15. 然而，初步研究报告表明，甚至在暴力已停止的情况下，返回家园也往往充满了政治上的不稳定性，而由于未能有效地排除法律和实际障碍并充分贯彻法制，往往损害了归还的进程。国际社会虽为执行若干自愿遣返方案提供了重大的捐助，然而，还需要确立一整套在难民和其他流离失所者返回情况下归还住房和财产的综合国际标准。

16. 原则草案促进了这类国际标准的确立，并汲取了现行国际人权和人道主义法，以形成国家和国际各级处置住房和财产归还政策的普遍方针。为此，原则草案并不寻求阐明或提出新的权利。相反，原则草案依赖国际社会所承认的(在实践中确认和形成的)现行权利，并运用这些原则具体处置住房和财产的归还问题，以作为恢复公正的一种形式。这些基本国际人权和人道主义标准已经融入原则草案，并在评注草案(E/CN.4/Sub.2/2004/22/Add.1)中加以深入阐明。

17. 原则草案尤其体现了《国际人权宣言》、<sup>12</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》、<sup>13</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》、<sup>14</sup> 《一九四九年八月十二日关于战时保护平民之日内瓦公约》<sup>15</sup> 和《一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书(第二议定书)》。<sup>16</sup> 这些原则草案还体现了其他有关国际标准，尤其是《关于国内流离失所问题的指导原则》<sup>17</sup> 和《关于违反国际人权法和人道主义法行为的受害者补救和赔偿权利的基本原则和准则草案》。<sup>18</sup>

18. 此外，原则草案还汲取了原先国家赔偿政策和方案中各类最有益的条款，包括为波斯尼亚和黑塞哥维那、<sup>19</sup> 柬埔寨、<sup>20</sup> 塞浦路斯、<sup>21</sup> 危地马拉、<sup>22</sup> 科索沃、<sup>23</sup> 南非<sup>24</sup> 和卢旺达制订的条款。<sup>25</sup> 原则草案还融入了所汲取的教训并且吸收了最近在冲突之后致力于落实归还工作中展示的最佳做法。

19. 原则草案意味着表达国家和国际各级归还政策和方案的发展情况。由于原则草案植根于普遍适用的国际人权和人道主义法，这些原则应当被视为体现基本人权保障的普遍原则。报告希望，基于深入修订和磋商，原则草案最终将为小组委员会以及联合国其他各有关机构所采纳。原则的通过将成为一项重要的步骤，确保在

国家和国际各级落实体现国际人权和人道主义法及标准的所有归还战略、政策和方案。

20. 原则草案由七节组成。第一节明确阐述关键性的普遍原则，奠定作为随后各项原则先决条件的基础。第二节阐述确保免遭流离失所的必要权利。第三节具体阐述难民和流离失所者权利的保护，包括安全、自愿和有尊严地返回权以及在人权遭到侵犯时的补救权。第四节具体叙述住房和财产的归还问题，并概述有关归还问题的确切政策指导。第五节提供有关增强归还程序、体制、机制和法律框架的指导，以推动归还进程。第六节审查各国际组织的作用，以及第七节阐述如何解释原则草案。

21. 这些原则草案还附有评注草案(E/CN.4/Sub.2/2004/22/Add.1)。评注草案旨在为解释原则草案提供指导，并明确识别原则草案所述标准的国际法依据。评注草案应被视为原则草案的一个内在组成部分，并在原则草案本身演化的过程中继续演化发展。

## 附 件

### 归还难民和流离失所者住房和财产的原则草案

#### 序 言

回顾《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》载有普遍、不可分割和相互依存及相关的人权标准；

承认人人有权得到保护，免遭被迫流离失所、强迫迁离和其他侵犯其人权的行为之害，由此造成对其住房、财产或土地任意或非法的剥夺；

还承认全世界几百万难民和流离失所者往往处于岌岌可危和不确定的生活状况，及其安全、自愿和有尊严地返回其原来住所和土地的权利；

欢迎近几年来为确保难民和流离失所归还权，在国家和国际各级设立的诸多机构；

还欢迎诸多国际标准、原则和指导准则承认并肯定了住房和财产归还权；

强调在流离失所周期的每个时刻，人人都有权免遭歧视和暴力；

确认必须认真监测冲突情况并针对大规模流离失所现象和难民潮采取及时策应措施，包括提供人道主义援助和技术支助；

确信住房和财产归还权是冲突后解决与和平建设的关键组成部分，而国际组织和所涉各国对归还方案的密切监督，是确保归还方案得到有效落实必不可缺的；

决心保护难民和流离失所者的人权，包括住房和财产归还权。

#### 第一节 住房和财产归还权

##### 1. 住房和财产归还权

1.1 所有难民和流离失所者都有权收回他们在流离失所期间被剥夺的住房和财产，或者就他们无法收回的任何财产得到补偿。

## **2. 不受歧视权**

2.1 所有人都有权不受基于种族、肤色、性别、语言、宗教或信仰、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、法律或社会地位、婚姻状况、性倾向、年龄、残疾、财产、出生，或者任何其他状况的歧视。

2.2 各国应确保此类歧视为国家法律禁止的事情，所有人都可向法院，包括行政机构投诉，并在法律面前一律平等。

## **3. 男女平等**

3.1 缔约国应承担确保男女在法律上和实际上平等享有原则草案阐明的一切权利。

3.2 各国应确保男女平等享有住房和财产归还权。各国尤其应确保男女在下列方面的平等权利：安全、自愿和有尊严地返回；使用方面保障；财产所有权；继承权；以及使用、控制和出入住房、土地和财产。

3.3 缔约国应确保，归还方案、政策和实践保证向男女双方家庭户主颁发共同拥有的房产契约，以作为归还程序的明确组成部分。

## **第二节 免遭流离失所**

### **4. 免于强迫迁离的权利**

4.1 人人都有权免遭任意、非法或其他强迫性地迁离他们所居住的家园和/或土地，即界定为违背个人、家庭和/或社区意愿，不提供适当的法律或其他保护形式而且他们无机会使用，强行将他们从所居住的家园和/或土地上长期或临时迁移(以下称"强迫迁离")。

4.2 各国应当按照国际标准，将免遭强迫迁离的保护列入国内立法，并且应将这些保护扩展至其司法管辖的所有人。各国应采取步骤确保人们免遭国家或非国家行为者的强迫迁离。各国还应确保，不论在境内或境外，凡属其管辖的个人、公司和其他实体不得实行或者参与强迫迁离行为。

4.3 各国应确保，在合法的迁离(符合国际标准的迁离，以下简称“迁离”)合理而且不可避免的情况下，迁离必须按照符合国际人权标准，包括不歧视、合理和



程度相称的标准，实行迁离。各国还应确保，被迁离的人不会因迁离而无家可归，并且为他们提供一切法律追索和补救办法，在整个迁离过程给予他们真正的磋商机会。

4.4 强迫迁离、拆毁住房和摧毁粮食生产农耕地、以及任意没收或征用土地作为惩罚措施或战争战略，均在禁止之列。私有财产必须得到保护，控制敌对国领土的军事当局不得加以没收。

## **5. 隐私权和对住宅的尊重**

5.1 人人都有权得到保护，他或她的隐私和他或她住宅免遭任意或非法的干涉。各国应对其管辖范围内的所有人实行保护，并采取步骤确保国家或非国家行为者不得侵犯隐私权和对住宅的尊重。各国还应确保其法律管辖的个人和其他实体，不论在国内还是国外，侵犯隐私权和对住宅的尊重都不受侵犯。

## **6. 个人财产免遭任意剥夺的权利**

6.1 人人有权使用及和平地享有其财产。法律规定财产的使用和享有只从属于社会利益，且给予正当程序的保护。

6.2 任何人的住房或财产都免遭任意和非法的剥夺。这项保护应扩展至个人住房和财产、社区住房和财产，以及土著人社区传统拥有和使用的土地。

## **7. 适足住房权**

7.1 人人有权享有适足的住房。适足住房权尤其引起安全、和平和有尊严的生活权。

7.2 人人有权拥有这样的居住状况，即满足持久地享有住房和其他人权所必需的基本条件。这些必需条件包括：租赁期的保障、物质、服务、设施和基础设施的提供、承担得起、适于居住、出入便利、合适的地点和文化上的配合。

7.3 各国应采取特别措施，旨在缓解住房条件不利者，包括难民和其他流离失所者的处境。

## 8. 迁徙自由和选择个人住所的权利

8.1 人人享有迁徙自由和自由选择他或她本人住所的权利。不得任意或非法地强迫任何人滞留在某一领土、地区或区域。同样，也不得任意或非法地强迫任何人迁离某一领土、地区或区域。

### 第三节 保护难民和流离失所者的权利

## 9. 安全、自愿和有尊严地返回权

9.1 所有难民和流离失所者都有权安全和有尊严地自愿返回其家园、土地或原籍地。

9.2 缔约国的首要责任是，创立条件并提供手段以使难民和流离失所者自愿、安全和有尊严地返回其家园或惯常居住地，或自愿地在该国其他地区居住。各国应便利返回的或重新安置的难民和流离失所者自愿地实现重新融合。

9.3 各国应特别努力确保难民和流离失所者充分参与返回的规划和管理、自愿遣返和重新融合工作。各国应确保，特别关注保证土著人民、种族和族裔少数、妇女、老年人和儿童在决策进程中的代表比例，并将他们列入决策进程。

9.4 不得强迫或胁迫任何人返回其原先的家园、土地或原籍地。

9.5 各国应确保，为那些选择不返回其原先家园、土地或原籍地的难民和流离失所者提供一切必要的援助，确保他们适足的生活水平，包括实现适足住房权。

9.6 各国凭借国际社会提供的便利，应确保为难民和流离失所者提供必要精确和客观的信息，以便对拟返回的当地条件作出知情的判断。

## 10. 就侵犯人权行为诉诸补救办法的权利

10.1 侵犯国际人权和人道主义法行为的受害者，包括遭强迫迁离和强迫流离失所之受害者，有权诉诸补救办法。诉诸补救办法的权利尤其包括对所蒙受伤害的赔偿。

10.2 各国应确保，侵犯国际人权和人道主义法的受害者，包括遭强迫迁离和被迫流离失所之受害者，获得为纠正这些违法行为、伸张正义而给予的充分、有效和及时的赔偿。赔偿必须与侵权行为和所蒙受伤害的严重程度相称。

10.3 除非受害者另有选择，只要有可能，各国应尽力恢复受害者在违反国际人权或人道主义法行为发生之前的原先状况(原状)

#### 第四节 确保住房和财产归还权

##### 11. 决策方面的充分协商和参与

11.1 各国应确保在实施归还程序各个方面都与所涉人员、群体和社区进行充分的协商并有他们的参与。各国应考虑所涉人员、群体和社区提出的任何备选计划或建议。

11.2 所有难民和流离失所者都有权参与关于制订、执行和监督归还方案的决策。各国应确保，具体关注保证土著人民、种族和族裔少数、妇女、老年人和儿童在决策进程中的代表比例并将他们列入决策进程。

##### 12. 住房和财产记录和证件

12.1 各国应致力于确立或重新确立全国多目的的资产登记册制度，登记住房、土地和财产，作为任何归还方案的组成部分。任何有关财产合法所有权的司法或准司法判决尤其应附有该财产依据有关国家程序的正式登记。在资产登记制度已经确立的情况，各国应采取具体措施确保，在冲突或冲突后期间，不毁坏既有的登记制度。

12.2 各国应寻求收集有关资料以便利归还进程，例如，将住房和房产归还保护措施列入难民和流离失所者登记程序。收集流离失所周期的每一个转折点，包括逃亡时的这方面资料。

12.3 各国不得承认任何非法的财产交易，包括在压力下，以准许离去或发给证件或者在胁迫或逼迫之下转让的有效性。

##### 13. 房客和其他非财产所有者的权利

13.1 各国应确保，在归还方案内承认，房客、社会占用权的持有方以及住房、土地或财产的其他合法居住者或使用者的权利。各国应确保，上述这些人员能够与其他拥有归还权的人一样在平等的基础上，返回并且重新占有和使用他们的住房和/或土地。

#### 14. 确保第二居住者的权利

14.1 各国应确保第二居住者的权利，他们同样蒙受了流离失所状况的影响，而且住所和/或土地需要得到保护免遭强迫迁离。第二居住者是，在原合法居住者因遭强迫流离失所、强迫迁离、暴力或暴力威胁以及自然或人为灾害等逃离了其家园之后，占用了空住房的人。

14.2 为第二居住者提供的法律保护不应损害合法房产主、租赁客户和其他权利拥有方收回所涉住房和财产的权利。

14.3 各国应确保在迁离此类第二居住者的案情被认为合理而且无可避免时，应当按照符合国际人权标准的方式实施迁离，使得第二居住者得到充分的程序公正，包括有机会进行真正的磋商、给予充分合理的通告、并提供法律补救办法，包括诉诸法律纠正的机会。

14.4 各国应确保在迁离第二居住者的案情被认为合理而且无可避免的情况，采取特别措施保护第二居住者，避免他们无家可归或其他侵犯适足住房权的状况。为此，各国应竭尽全力为第二居住者另行确定搬迁的住房和/或土地，作为便利收回/归还难民和流离失所者家园和房产的手段。

#### 15. 赔偿

15.1 所有难民和流离失所者有权得到公平及合理的赔偿，作为归还进程的一个组成部分。在无法归还住房和财产的情况，应给予赔偿。然而，在某些情况，赔偿和归还两者结合的做法，可能是最适当的补救和恢复合理状态的形式。

15.2 各国应确保，只有在实际上无法实现归还的补救办法，或者受害方知道并自愿放弃归还、接受赔偿的情况下，才可采取赔偿的补救措施。

### 第五节 增强归还程序、体制、机制和法律框架

#### 16. 符合国际人权和人道主义法

16.1 一切有关归还权的政策和战略、机构、机制和程序都应充分遵守并符合国际人权和人道主义法的标准以及区域文书。

## 17. 国家程序、体制和机制

17.1 各国应确立并支持公平、及时、透明和非歧视性的体制、程序和机制，评估并落实住房和财产归还要求。只要有可能，就应在和平解决和自愿遣返协议中直接确立此类体制、程序和机制。在现行体制和机制能够充分处置这些问题的情况下，应当为便利归还工作拨出足够的资源。

17.2 各国应确定便利于归还进程的行政、法律和执法措施和程序。所有相关机构都应得到充分的财力和人力资源，以圆满地完成其工作。

17.3 各国应确立体制指导准则，以确保所有相关体制、程序和机制的有效性，包括有关体制组织、工作人员培训和办案量、调查和申诉程序、资产所有权和其他产权的核查，以及决策、执行和上诉机制的指导准则。各国不妨在此程序中融入传统的纠纷解决机制，只要这些机制符合国际人权法和原则。

## 18. 便于使用索赔机制

18.1 在可能索赔者目前居住的整个地区设立索赔事务处理中心和办事处，或建立一些流动受理单位，以确保可能的索赔人便于提出要求。

18.2 各国应确保，归还要求程序包括上诉程序的所有各方面，简便、公平且免费。索赔表的设计尤其应简明易懂和易于填写，并以受影响群体的第一语言或者多种语言列出。应当有顾问协助填写或汇存任何必要表格的人。此程序不得歧视单身妇女。

18.3 需要得到特别协助的人，包括文盲和残疾人，都应得到这方面的专门协助，以确保不剥夺他们使用归还索赔程序的机会。

18.4 各国应确保受影响的人知悉归还程序，并随时获得有关这个程序的资料，而且资料应以非专业人员可理解的语言编写。

## 19. 立法措施

19.1 各国应采取一切必要的立法手段，包括以通过、修订、改革或者废除有关法律、条例或惯例的方式，确保将难民和流离失所者的住房和财产归还权列为一项法律事务。各国应制定出确保归还的法律框架，该框架应当清晰明确、前后一致，而且只要可能，合并为单一法律。

19.2 各国应确保，一切有关法律或法律清楚说明所有具有法定资格要求归还其住房、土地和财产的人和/或受影响群体，尤其是难民和流离失所者。

19.3 国家关于归还的立法，在内部应当完全一致，并且充分符合先前既有的相关协定，诸如和平协定、自愿遣返决定等等，只要这些协定本身符合国际人权法和国际人道主义法。

## 20. 禁止任意的和歧视性的法律

20.1 各国不得通过过分损害归还进程的法律，尤其是任意、歧视、或不公正的放弃法律或时限规定。

20.2 各国应当扭转不公正或任意性法律的适用，以及有歧视效果的法律的适用，并且应立即采取步骤废除这些法律。

20.3 各国应确保，国家所有关于归还权的政策充分保障妇女在法律和实践中不受歧视并享有平等的权利。

20.4 不得迫害或惩罚任何提出归还要求的人。

## 21. 提供法律援助

21.1 对那些提出归还要求的人应提供(若有可能，免费的)充分法律援助。

## 22. 贯彻

22.1 各国应采取法律和其他适当措施，确保地方和全国政府在法律上有义务尊重、执行并贯彻有关归还事务机构作出的决定。

22.2 各国应指定具体公共机构负责切实贯彻住房和财产归还的要求。

# 第六节 国际社会和国际组织的作用

## 23. 国际社会的责任

23.1 国际社会有责任以这样的方式行事：增进和保护住房和财产归还权以及安全、自愿和有尊严地返回权。

## 24. 国际维持和平

24.1 若要成功和有效地贯彻归还方案，各国际组织就必须兑现维持和平的义务，从而维持稳定的国内局势，由此，可使有关归还方案得到成功地落实与贯彻，包括对财产档案的保护。

24.2 国际组织还应力求确保国家归还政策和实践符合国际人权和人道主义标准。

## 第七节 解释

### 25. 解释

25.1 上述这些原则不应当解释为，限制、更改甚至贬损国际人权或人道主义法律文书的任何条款或与国家法律所承认的此类标准相符合的权利。

25.2 所附评注应构成对本原则主要的权威性解释。

### 注

<sup>1</sup> 特别报告员在初步报告中要求拟订“向人民和其他流离失所者归还住房和财产的普遍原则和准则”和建立“向难民和其他流离失所者归还住房和财产的政策模式”。然而，经过磋商之后，委员会决定，最佳的方针是，集中制定一套有关归还住房和财产的原则，由此修改了原拟议标题。这些原则旨在为国家一级决策提供咨询。为此，原则确立了，在国家一级的归还政策和立法中加以保护的各项具体权利。

<sup>2</sup> 特别报告员尤其感谢住房权利和驱逐房客问题中心以及联合国难民事务高级专员办事处(难民署)为编写本报告提供的协助。

<sup>3</sup> A/51/482,第 53 段。

<sup>4</sup> 关于向小组委员会提出的所有专题一览表，参见 E/CN.4/Sub.2/1997/31 号文件，附件。

<sup>5</sup> 同上。

<sup>6</sup> 同上。

<sup>7</sup> 《联合国难民事务高级专员办事处规程》第一章第一段。

<sup>8</sup> 参见例如，难民署执行委员会通过的关于长久解决和保护难民问题第 56(XL)-1989 号结论；和关于国际保护的 89(LI)2000 号结论。

<sup>9</sup> Scott Leckie (编辑“返回家园：难民和流离失所者的住房和财产归还权”(Ardsley, 纽约，跨国出版社，2003 年)。

<sup>10</sup> 难民署，“难民人数”(2003 年)。

<sup>11</sup> 全球境内流离失所者项目，“境内流离失所状况：2003 年全球趋势和发展动态概览”(2004 年)。

<sup>12</sup> 第十三条阐明，人人在各国境内有权自由迁徙和居住，和人人有权离开任何国家，包括他(或她)本国在内，并有权返回他(或她)本国。第十七条承认，人人都有单独的财产所有权以及与他人的共同所有权。不得任意剥夺他(或她)的财产。第二十五条承认，人人有权享受为维持他(或她)本人及其家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在他(或她)遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。

<sup>13</sup> 第十一条第一款规定，“本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断地改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利，并承担为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性。”经济、社会及文化权利委员会还提供了有关重要指导，更具体地述及适足住房权(见，关于适足住房权的一般性意见第 4 号 (E/1992/23) 和免遭强迫逐出权(见，强迫逐出问题一般性意见第 7 号 (E/C.12/1997/4))的国际法律标准。

<sup>14</sup> 第二条第三款规定缔约国承担：

“(甲) 保证任何一个被侵犯了本公约所承认的权利或自由的人，能得到有效的补救，尽管此种侵犯是以官方资格行事的人所为；

“(乙) 保证任何要求此种补救的人能由合格的司法、行政或立法当局或由国家法律制度规定的任何其他合格当局断定其在这方面的权利，并发展司法补救的可能性；

“(丙) 保证合格当局在准予此等补救时，确能付诸实施。”

第十二条第一款承认，合法处在一国领土内的每一个人在该领土内有权享受迁徙自由和选择他(或她)住所的自由。(见，一般性评论第 27 号(CCPR/C/21/Rev.1/Add.9)。第十七条第一款规定，任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他(或她)的荣誉和名誉不得加以非法攻击(见，关于尊重私生活、家庭、住宅或通信，以及保护荣誉和名誉权一般性意见第 16 号(HRI/GEN.1/Rev.6))。

<sup>15</sup> 联合国条约系列，第 75 卷，第 287 页。尤其见第 49、53、70 和 134 条。



<sup>16</sup> 联合国条约系列，第 1125 卷，第 287 页。尤其见第 17 条。

<sup>17</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2。原则 29 第 2 款规定，“有关当局有责任和义务帮助返回或重新安置的国内流离失所者尽可能地收回他们在迁徙时留下或被没收的财产和所拥有的物品。如果不可能收回这种财产和所拥有物品，有关当局应提供或帮助这些人士获得适当的赔偿或另外形式的公平补偿。”

<sup>18</sup> E/CN.4/2000/62。基本原则草案指出，诸如遭到强迫逐出受害者之类侵犯国际人权和人道主义法行为之受害者，有权得到补救。补救权尤其包括对所蒙受损害的赔偿。归还还是补偿的一种具体形式。“归还”系指公平的补救，或者恢复公正的一种具体形式，据此，为蒙受损失或伤害的人尽可能地恢复到其蒙受损失或伤害之前的状况(原状)。归还包括：恢复自由、法律权利、社会地位、家庭生活和公民身份；返回本人的住宅；以及恢复就业和归还财产。

<sup>19</sup> 见《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协议》附文 7：《难民和流离失所者问题协定》(A/50/790-S/1995/999)。

<sup>20</sup> 见 1991 年柬埔寨问题巴黎会议上签订的《柬埔寨冲突全面政治解决协定》(A/46/608-S/23177)。

<sup>21</sup> 见 1992 年秘书长提议的关于塞浦路斯全面框架协议的一整套设想 (S-24472, 附件)。

<sup>22</sup> 见《关于土著人民的特性和权利的协定》(A/49/882-S/1995/256)。还见《安置武装冲突中逃难人民协定》(A/48/954-S/1994/751, 附件一)。

<sup>23</sup> 见联合国科索沃特派团关于设立住房和财产事务局以及住房和财产索赔委员会的第 1999/23 号条例。

<sup>24</sup> 见南非《土地归还法》，1994 年 (第 22 号法案)。

<sup>25</sup> 见 1993 年 8 月 4 日《阿鲁萨和平协定》。

-- -- -- -- --